

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N° 2001982

**ASSOCIATION PAYS ROCHEFORTAIS
ALERT' et autres**

Mme Maïta Geismar
Rapporteure

M. Frédéric Plas
Rapporteur public

Audience du 16 décembre 2021
Décision du 6 janvier 2022

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Poitiers

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 13 août 2020 et le 4 mars 2021, l'association Pays Rochefortais Alert', Europe écologie les verts Poitou Charente, Zero Waste Pays Rochefortais, M. Lionel Abdullah, Mme Cécile Bardin, M. Jean-Paul Blugeon, M. Renaud Chadail, Mme Denise Le Guidec, Mme Sophie Des Clers, M. Aurélien Doucet, Mme Catherine Faivre, Mme Danielle Finociety, M. François Gardien, M. Jérôme Guerré, M. Patrick et Mme Cécile Joseph, M. Thierry Kieffer, M. Christian et Mme Sylvie Laporte, M. Jean-Pierre Lartige, Mme Marie-Thérèse Zimmer, Mme Soizig Le Lann, M. Eric Mahuet, Mme Isabelle Millou, Mme Lauriane Nowak, M. Sébastien Pinel, M. Christophe Ramirez, Mme Annick et M. Philippe Renaud, M. Alain Sidot et Mme Martine Roturier, représentés par Me François Ruffie, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 12 février 2020 par laquelle le conseil municipal de Rochefort a approuvé la révision du plan local d'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Rochefort une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la commune était incompétente pour approuver la délibération litigieuse, la compétence « plan local d'urbanisme » ayant été transférée à la communauté d'agglomération de Rochefort Océan ;

- le rapport de présentation comporte des insuffisances s'agissant des incidences du projet sur l'environnement ; le diagnostic est lacunaire en ce qui concerne les projections

démographiques et économiques ainsi qu'en ce qui concerne la justification des choix retenus par le projet d'aménagement et de développement durables ;

- le plan local d'urbanisme a été modifié à l'issue de l'enquête publique en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) finalement adopté n'a pas fait l'objet du débat prévu à l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le principe d'équilibre énoncé aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme ;
- le règlement du plan local d'urbanisme et le PADD sont incohérents ;
- le classement des secteurs de Béliçon, de Brillouet, de Casse aux Prêtres, des chemins blancs, de Pasteur, de Sainte Sophie Est, de Basse Terre en zone AU (à urbaniser) est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le schéma de cohérence territoriale en ce que le secteur de Béliçon compromet une coupure d'urbanisation, le secteur de Casse aux prêtres qui associe habitat et activité compromet la qualité paysagère des entrées de ville et le secteur des chemins blancs compromet l'objectif de préservation et développement des espaces verts urbains ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) puisque ce dernier classe le secteur du Béliçon en réservoir de biodiversité ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des secteurs de Brillouet, de la Casse aux Prêtres, et de Basse-Terre sont irrégulières ;
- le règlement du plan local d'urbanisme est irrégulier à défaut de comporter un coefficient de biotope et les articles 6.3 et 6.4 de la zone 1AUm sont incohérents.

Par deux mémoires en défense enregistrés le 18 janvier et le 8 avril 2021, la commune de Rochefort, représentée par la SELARL Lexcap, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée au 18 mai 2021 par une ordonnance du même jour.

Pour un courrier du 10 décembre 2021, les parties ont été invitées à présenter leurs observations dans l'hypothèse où le tribunal déciderait de surseoir à statuer en vue de la régularisation de vices entachant le plan local d'urbanisme.

Des observations en réponse ont été présentées par les requérants le 10 décembre 2021 et ont été communiquées.

Des observations ont été présentées pour la commune de Rochefort les 14 et 15 décembre 2021 et n'ont pas été communiquées.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Geismar,
- les conclusions de M. Plas, rapporteur public,
- les observations de Me Ruffié, avocat des requérants et de Me Rouhaud, avocat de la commune de Rochefort.

Une note en délibéré a été présentée pour les requérants le 23 décembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 12 février 2020, la commune de Rochefort a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme (PLU). Les associations Pays Rochefortais Alert', Europe écologie les verts Poitou Charente, Zero Waste Pays Rochefortais ainsi que M. Lionel Abdullah, Mme Cécile Bardin, M. Jean-Paul Blugeon, M. Renaud Chadail, Mme Denise Le Guidec, Mme Sophie Des Clers, M. Aurélien Doucet, Mme Catherine Faivre, Mme Danielle Finociety, M. François Gardien, M. Jérôme Guerré, M. Patrick et Mme Cécile Joseph, M. Thierry Kieffer, M. Christian et Mme Sylvie Laporte, M. Jean-Pierre Lartige, Mme Marie-Thérèse Zimmer, Mme Soizig Le Lann, M. Eric Mahuet, Mme Isabelle Millou, Mme Lauriane Nowak, M. Sébastien Pinel, M. Christophe Ramirez, Mme Annick et M. Philippe Renaud, M. Alain Sidot et Mme Martine Roturier demandent l'annulation de cette délibération.

Sur la compétence :

2. L'article 136 de la loi n°2014-366 dite loi Alur dispose : « II. — *La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu.* ».

3. En l'espèce, la majorité des communes membres de la communauté d'agglomération de Rochefort Océan s'est opposée au transfert de la compétence « plan local d'urbanisme » dans les conditions prévues par l'article 136, ainsi que l'attestent les 23 délibérations adoptées par les communes membres. En outre, par un courrier du 14 avril 2017, le préfet de la Charente-Maritime a pris acte que la compétence en matière de « plan local d'urbanisme » restait une compétence communale. Le moyen tiré de l'incompétence de la commune de Rochefort doit donc être écarté comme manquant en fait.

Sur le rapport de présentation :

4. Selon l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. (...) Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.* »

5. Et l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme alors applicable précise : « *Le rapport de présentation : (...) 2° Analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques économiques et démographiques ; 3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4, des règles qui y sont applicables, notamment au regard des objectifs et orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; 4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ; (...).* »

En ce qui concerne les incidences environnementales du projet s'agissant des zones humides :

6. En l'espèce, le rapport de présentation comporte un chapitre 4 Etat initial de l'environnement de 80 pages. Les marais, qui sont des zones humides, et leur écosystème spécifique sont évoqués, et une carte les représente. De même, certains sites tels que la basse vallée de la Charente, qui correspondent à des zones humides, sont décrits. L'objectif de « préserver les zones humides et les marais » est visé au sein d'un tableau synthétique reprenant les enjeux du nouveau PLU s'agissant des incidences sur l'environnement, qui précise que les marais sont ainsi classés en zone Nr pour y limiter les possibilités d'aménagement. Enfin, la conclusion de ce chapitre résume l'enjeu des milieux humides, qui accueillant une « grande richesse de faune et de flore », devront faire l'objet d'une « attention particulière afin de les préserver des incidences directes mais aussi indirectes du développement de la commune ». Le rapport de présentation relate également en son chapitre 8 les incidences du projet sur l'environnement et rappelle l'enjeu de préserver les zones humides et les marais. Ainsi, les marais sont classés en Nr, les zones humides prélocalisées par le schéma d'aménagement et de

gestion de l'eau Charente sont classées en N ou Nr, et une logique d'évitement et de réduction des impacts négatifs sur les zones humides a consisté à déclasser des zones AU en zone N, et à adapter les prescriptions des orientations d'aménagement et de programmation afin de les préserver, notamment pour le secteur de la Casse aux prêtres. Un tableau liste alors, en rouge, les impacts négatifs identifiés, puis ces incidences sont développées projet par projet, en mentionnant les mesures d'évitement et de réduction respectivement prévues. Ainsi, l'évaluation des incidences environnementales du plan local d'urbanisme, s'agissant des zones humides, est suffisamment décrite

En ce qui concerne les constats opérés par les diagnostics démographiques et économiques :

7. D'une part, le rapport de présentation constate que la population de Rochefort, d'environ 24 000 habitants, baisse depuis plus de 50 ans et qu'elle augmente en périphérie, comme l'illustrent différents schémas. Puis il étudie 4 scénarios d'évolution démographique allant du maintien de la population à son niveau actuel jusqu'à l'accueil d'une population de 30 000 habitants, avant de retenir un scénario intermédiaire d'accueil de 27 000 habitants. Il s'agit donc d'un objectif très ambitieux qui paraît contradictoire au regard du constat effectué. Néanmoins, il révèle un choix d'aménagement et se fonde sur la volonté de dynamiser le centre-ville. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) prévoyait ainsi la création de 895 logements à Rochefort pour la période 2010-2015, objectif qui n'a pas été atteint. De plus, l'existence de logements vacants dans le centre-ville, de dents creuses et de projets de renouvellement urbain, a été identifiée pour cela. Les constats ainsi effectués s'agissant du diagnostic démographique sont satisfaisants.

8. D'autre part, le rapport de présentation rappelle que la commune de Rochefort est le principal pôle d'emploi de la communauté d'agglomération. Il décrit brièvement le tissu économique de la ville et de l'agglomération et ses composantes, en recensant la localisation des principaux commerces et en notant certaines insuffisances telles qu'une offre qualitative peu diversifiée et une offre de commerces d'entrée de gamme et d'achats faciles insuffisante. Il souligne l'enjeu de l'urbanisme commercial pour assurer l'équilibre de l'offre en centre-ville comme en zones périphériques, puisque non seulement « le poids du commerce dans l'économie de Rochefort est incontestable », en représentant notamment « un quart de l'emploi salarié de la ville » et qu'il « contribue à son animation ». Enfin, il résume le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) de la communauté d'agglomération compétente en matière de développement économique. Les constats ainsi effectués s'agissant du diagnostic économique sont satisfaisants.

En ce qui concerne la justification des choix retenus par le PADD s'agissant de l'ouverture à l'urbanisation :

9. La volonté de réduire la consommation d'espaces naturels et agricoles figure dans le rapport de présentation et le PADD. Toutefois, comme le souligne le préfet dans son avis du 1^{er} octobre 2019, les objectifs affichés du PADD en matière de consommation foncière et la traduction opérationnelle du projet souffrent d'incohérences et d'imprécisions.

10. En premier lieu, si l'objectif démographique, qui vise à accueillir 3 000 nouveaux habitants alors même que la population Rochefortaise est en constante diminution semble particulièrement ambitieux, ce choix, qui relève d'un parti d'aménagement, ne correspond pas au scénario étudié le plus élevé et prend en compte les orientations du SCOT qui vise à densifier la ville centre. En outre, l'existence de logements vacants (environ 10% sur le territoire communal) est étudiée, ainsi que la présence de bâtiments vacants tels que l'ancien hôpital Saint-Charles ou

celui de la Marine, qui permettront de créer de nouveaux logements disponibles. Ainsi, et bien que les objectifs démographiques retenus aient pu faire l'objet de précisions complémentaires, ils peuvent être regardés, en l'espèce, comme suffisamment justifiés.

11. En second lieu, les objectifs du PLU litigieux s'agissant du développement économique conduisent à ouvrir à l'urbanisation 23,6 hectares. Or, et bien qu'ainsi que cela a été dit au point 8, la cartographie des activités économiques existantes dans la commune soient correctement décrites, le rapport de présentation n'apporte aucun élément de nature à justifier de tels besoins, et ne fournit aucune étude ou évaluation chiffrée démontrant l'existence, même potentielle, de ces besoins. Ainsi, l'autorité environnementale, consultée sur le projet, a indiqué que le dossier ne comporte « aucune justification détaillée » des choix opérés en matière de développement économique et conclut que « l'évaluation des besoins fonciers pour les activités économiques doit être argumentée dans le rapport de présentation ». Dès lors, en l'absence d'explication précise et réaliste, les requérants sont fondés à soutenir que le rapport de présentation est insuffisant en ce qui concerne la justification des choix opérés en matière de développement économique.

Sur la modification du projet d'aménagement et de développement durables :

12. L'article L. 153-12 du code de l'urbanisme : « *Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux ou du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 151-5, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme.* »

13. Les requérants soutiennent que le PADD finalement adopté, qui diffère du PADD soumis en enquête publique, n'a donc pas fait l'objet du débat prévu à l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme. Toutefois, d'une part, aucune disposition textuelle n'organise la nécessité de conduire un second débat dans cette hypothèse. D'autre part, ce débat, qui doit être organisé au moins deux mois avant la délibération arrêtant le projet de plan local d'urbanisme, n'interdit pas à la commune d'adapter le projet pour prendre en compte de nouveaux éléments. Le moyen doit donc être écarté.

14. Selon l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le projet de plan ne peut subir de modification, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

15. Il ressort des pièces du dossier que le PADD soumis à enquête publique évoque, notamment dans l'intitulé d'un paragraphe, l'objectif de réduire d'un tiers la consommation d'espaces naturel ou agricole pour le développement urbain. Or, le PADD annexé à la délibération litigieuse mentionne au contraire une volonté de réduire d'un quart seulement la consommation de ces espaces. Et, contrairement à ce que soutient la commune, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette modification résulte d'une observation précise du commissaire enquêteur notant l'erreur ainsi contenue dans le premier document et interpellant la commune sur

la nécessité de la rectifier. Au contraire, la référence à cet objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels provient de la réponse que la commune, qui ne fait pas partie des personnes visées par l'article L. 153-21, adresse au préfet et qui est retranscrite dans le rapport d'enquête. Ces différentes observations font état, de manière générale, de la nécessité d'explicitier les objectifs affichés au PADD au regard de la traduction opérationnelle du projet. Seule la commune évoque expressément que l'objectif de réduire la consommation d'espace doit finalement être évalué à un quart et non à un tiers, comme le prévoyait le document initial. Ainsi, cette modification du plan local d'urbanisme, effectuée à l'issue de l'enquête publique ne peut être regardée comme procédant de cette enquête. Au demeurant, si le projet litigieux prévoit l'ouverture à l'urbanisation de 30 hectares, comme cela était le cas dans le cadre des documents soumis à enquête publique, l'affichage erroné quant à l'ambition de réduction de la consommation d'espaces d'un tiers, et non d'un quart, a pu avoir une incidence sur l'opportunité d'ouvrir ou non certaines zones à l'urbanisation et de mobiliser des terres agricoles déjà peu nombreuses sur ce territoire. Dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que le PLU a été modifié en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme. Ce vice de procédure, qui a privé les administrés d'une garantie et a pu avoir une influence sur le sens de la décision litigieuse, est donc fondé.

Sur la compatibilité du plan local d'urbanisme avec les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme :

16. L'article L. 151-1 du code de l'urbanisme prévoit : « *Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* ». Et l'article L. 101-2 alors applicable dispose : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; (...)* ».

17. Ces dispositions imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. Il en résulte que le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre ces documents et les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

18. Il ressort des pièces du dossier et des motifs évoqués au point 11 que les auteurs du plan local d'urbanisme ont insuffisamment justifié le parti d'aménagement communal adopté sur la base des diagnostics économiques. S'agissant de l'ouverture à l'urbanisation envisagée pour les activités économiques, l'autorité environnementale indique que « le dossier ne comporte aucune justification détaillée » et conclut que « l'évaluation des besoins fonciers pour les activités économiques doit être argumentée dans le rapport de présentation. ». En outre, la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) a émis un avis défavorable le 8 octobre 2019, considérant que « la consommation totale d'espace reste trop importante dans le projet de PLU révisé », et le préfet de la Charente-Maritime a indiqué dans son avis du 1^{er} octobre 2019 que « la modération des surfaces à urbaniser aurait mérité d'être plus ambitieuse ». Ainsi, le PLU litigieux, qui conduit à une diminution des zones agricoles de 34 hectares, et à une augmentation des zones N de 13,8 hectares (en déduisant la surface correspondante à la Charente qui n'était pas comptabilisée pour le précédent PLU), et qui ouvre à l'urbanisation plus de 30 hectares d'espaces naturels et agricoles, a méconnu les dispositions

précitées en n'assurant pas le respect du principe de l'équilibre entre le développement urbain et la gestion économe des espaces naturels.

Sur la cohérence entre le règlement et le rapport de présentation :

19. L'article L. 151-8 du code de l'urbanisme prévoit : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ».

20. Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du PLU à une orientation ou un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

21. Il résulte de ces dispositions que le moyen des requérants, tiré de ce que le rapport de présentation est incohérent avec le PADD et le règlement, doit être écarté comme inopérant.

Sur la compatibilité du PLU avec la loi littoral, le SCOT et le SRCE

22. L'article L. 121-22 du code de l'urbanisme prévoit : « *Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.* » Et selon l'article L. 131-4 de ce code indique : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* » et l'article L. 131-6 du même code précise : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles avec les dispositions mentionnées au 1° et avec les documents énumérés aux 2° à 16° de l'article L. 131-1* ».

23. Le document d'orientations et d'objectifs du SCOT fait état de coupures d'urbanisation et vise expressément dans ce cadre les « quelques boisements entre Breuil-Magné et Rochefort » ainsi que « la ceinture d'espaces naturels au sud de Rochefort » et « les petits bois entre Vergeroux et Rochefort » en précisant que l'urbanisation existante n'est pas remise en cause. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que le secteur de Béliçon soit compris au sein des coupures d'urbanisation figurant sur les cartes du SCOT. De même, le secteur de Casse aux Prêtres, qui ne se situe pas en entrée de ville, comprend deux parties destinées respectivement à l'activité au nord et à l'habitat au sud, et ces deux espaces, distincts, n'apparaissent pas de nature à générer des conflits d'usage. Les moyens tirés de l'incompatibilité du PLU avec le SCOT et l'article L. 121-22 du code de l'urbanisme doivent donc être écartés.

24. En outre, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) adopté le 3 novembre 2015, et dont la cartographie ne permet pas une application à la parcelle, n'interdit pas la constructibilité de toutes les parcelles se situant potentiellement en zone de corridor diffus ou potentiellement humide.

Sur le classement de plusieurs secteurs en zone AU :

25. Selon l'article R. 123-6, alors applicable, du code de l'urbanisme : « *Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation. Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. (...).* »

26. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. A cet effet, ils peuvent être amenés à classer en zone naturelle, pour les motifs énoncés par les dispositions citées ci-dessus, un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation.

27. Le secteur du Béliçon, bien qu'identifié par le rapport de présentation comme « un secteur potentiellement humide » ne fait pas l'objet d'une protection particulière. Par ailleurs, le rapport de présentation et le PADD prévoient le développement de zones d'activité en périphérie du centre, pour permettre l'urbanisation de ce site qui se situe en continuité d'une zone d'activité préexistante, au nord de l'A837. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 11, en l'absence d'éléments justifiant, notamment au sein du rapport de présentation, l'ouverture à l'urbanisation de 17 hectares en vue d'aménager une zone économique, le classement de ce secteur en zone AU, compte tenu de ses dimensions, est, en l'état du dossier, entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

28. Le secteur de Brillouet ne fait pas l'objet d'une protection particulière. Il se situe au nord-ouest d'une zone urbaine qu'il jouxte, à proximité immédiate de deux voies existantes dont la route départementale 733, où figurent des constructions et de la zone commerciale Quatr'Anes. S'il ressort des pièces du dossier que la partie nord de ce secteur est en zone rouge et bleue claire du plan de prévention des risques inondation, l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) visant à mettre en œuvre son aménagement prévoit, au nord de ce secteur, des espaces verts et boisés. Dès lors, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation de son classement en zone AU doit être écarté.

29. Le secteur de la Casse aux Prêtres permettra l'installation d'activités au nord, et d'habitations au sud. Il ne fait l'objet d'aucune protection particulière, et la circonstance que le SIG identifie ce terrain comme relevant d'une zone humide n'interdit pas son classement en zone AU. Ce classement vise notamment à faciliter l'accueil de nouveaux habitants en centre-ville, conformément aux préconisations du rapport de présentation, et à permettre l'installation au nord de concessions automobiles. En outre, ce secteur s'intègre dans un espace urbanisé qu'il comble. Compte tenu de ces éléments, son classement en zone AU n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

30. Le secteur des Chemins Blancs, de dimensions modestes et qui ne fait pas l'objet d'une protection particulière, est actuellement constitué de jardins individuels cultivés séparés

par une voie douce. L'ambition de la commune de réaliser trente logements en densification du tissu urbain correspond au parti d'aménagement poursuivi par le PADD. Toutefois, ce document signale également, parmi ses principales orientations, l'axe 4 consistant à valoriser l'environnement et le paysage comme des éléments de structuration de la ville. Sur ce point, les cartes page 23 et 25 identifient précisément ce secteur, situé en centre-ville, comme permettant de renforcer les espaces verts en ville par le biais de liens paysagers et de circulation douce et comme constituant un espace vert à préserver. Dès lors, compte tenu de cette fonction valorisée par le rapport de présentation, le classement en zone AU de ce secteur est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

31. La circonstance, non démontrée, que l'urbanisation du secteur de Pasteur nuirait à l'esthétique et l'esprit des lieux en supprimant deux arbres et en restructurant la rue de l'amiral Meyer, n'est pas de nature à entacher son classement en zone AU d'une erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, le classement de cet espace, proche du centre-ville, en zone AU n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

32. Le secteur de Sainte Sophie s'intègre dans une zone pavillonnaire assez dense. Si son urbanisation entrainera une réduction des surfaces végétalisées, l'orientation d'aménagement et de programmation dont il fait l'objet prévoit le maintien de lieux de nature et de détente, et les documents composant le PLU litigieux n'identifient pas cet espace comme étant à protéger à ce titre. Enfin, si les requérants font valoir que la densification de cet îlot engendrera des difficultés quant à l'écoulement des eaux pluviales et à l'augmentation de la circulation, ils n'assortissent pas leurs allégations d'éléments étayés. L'OAP de ce secteur prend d'ailleurs spécifiquement en compte la nécessité d'assurer la gestion des eaux pluviales de cet espace. Le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit donc être écarté.

33. Enfin le secteur de Basse Terre, qui ne fait pas l'objet d'une protection particulière, prévoit la réalisation d'un quartier d'habitat d'environ 40 logements, incluant 25% de logements sociaux. L'orientation d'aménagement et de programmation prend en compte les caractéristiques du secteur et l'existence du parc boisé, ainsi que des canaux de drainage existants. Situé à proximité de deux voies structurantes, il se situe au nord d'une zone pavillonnaire. Son classement en zone AU n'apparaît donc pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Sur les orientations d'aménagement et de programmation :

34. L'article L. 151-7 du code de l'urbanisme prévoit : « *I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ; (...) 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. ».*

35. Il résulte de ces dispositions que les travaux ou opérations d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation. Si de telles orientations, dans cette mesure opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme, sont, en principe, susceptibles d'être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir à l'occasion d'un recours dirigé contre la délibération qui approuve le plan local d'urbanisme, il en va

différemment dans le cas où les orientations adoptées, par leur teneur même, ne sauraient justifier légalement un refus d'autorisation d'urbanisme.

36. L'OAP n°13, correspondant au secteur du Brillouet, prend en compte le risque de submersion identifié par le plan de prévention des risques en matière d'inondation et prévoit, au sein de ces parties, la plantation d'espaces boisés. L'OAP n°8 du secteur dit Casse aux prêtres organise deux espaces distincts dédiés respectivement à l'accueil d'activités au nord et au développement de l'habitat au sud. Elle inclut l'aménagement de lieux de nature et de détente reliant ces deux espaces ainsi que la création de voies internes. Enfin, si les requérants font valoir que l'OAP n°9 correspondant au secteur Basse Terre aurait dû intégrer un autre secteur, ils n'assortissent pas leurs allégations d'éléments étayés. En l'espèce, l'ensemble des OAP critiquées, qui ne sont opposables aux demandes d'autorisations d'utilisation du sol que dans un rapport de compatibilité, apparaissent donc régulières.

Sur le règlement du plan local d'urbanisme :

37. Si les requérants soutiennent que le règlement de la zone 1AUm est irrégulier à défaut de comporter un coefficient de biotope applicable aux opérations d'aménagement, ils ne se prévalent d'aucune disposition qui imposerait une telle sujétion. En outre, contrairement à ce qu'ils affirment, les articles 6.3 et 6.4 de cette zone ne souffrent pas d'incohérence puisque le premier s'applique aux terrains issus d'une division foncière et le second, plus contraignant, est opposable spécifiquement aux opérations de construction ou d'aménagement principalement destinées à l'habitation de plus de 450 m² de surface de plancher.

Sur les conséquences des illégalités relevées aux points 11,15,18, 27 et 30 :

38. L'article L. 600-9 du code de l'urbanisme prévoit : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ; 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce.* ».

39. En outre, selon l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme : « *En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.* ». Et aux termes de l'article L. 153-31 du même code : « *Le plan*

local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; 2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les six ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. 5° Soit de créer des orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté. ».

40. En premier lieu, il résulte de ce qui précède que le plan local d'urbanisme de Rochefort est entaché de vices de procédures, s'agissant de l'insuffisante justification, au sein du rapport de présentation, des choix opérés en matière de développement économique ainsi que de la modification du PADD à l'issue de l'enquête publique. Ces vices de procédure commis postérieurement au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, sont susceptibles de régularisation.

41. Il résulte également de ce qui précède que le PLU est incompatible, s'agissant de l'ouverture à l'urbanisation pour le développement économique, aux principes d'équilibre visés aux articles L. 101-2 du code de l'urbanisme. Ce vice, autre qu'un vice de forme ou de procédure, est néanmoins susceptible d'être régularisé par une procédure de modification dès lors qu'il n'implique pas nécessairement de modifier l'économie générale des orientations définies par le PADD.

42. En second lieu, les illégalités tenant aux erreurs manifestes d'appréciation du classement des secteurs de Béliçon et des Chemins Blancs en zone AU n'affectent qu'une partie identifiable du zonage de ce plan local d'urbanisme et ne compromettent pas son économie générale.

43. Dès lors, d'une part, il y a lieu d'annuler partiellement la délibération du 12 février 2020 approuvant le plan local d'urbanisme, en tant seulement qu'elle classe en zone AU les secteurs de Béliçon et des Chemins Blancs.

44. D'autre part, il y a lieu de surseoir à statuer en impartissant un délai de douze mois à compter de la notification du présent jugement, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération litigieuse du 12 février 2020 par laquelle le conseil municipal de Rochefort a approuvé son plan local d'urbanisme, en ce qui concerne les illégalités rappelées aux points 40 et 41 du présent jugement. Pour ce faire, l'autorité compétente devra soumettre le projet de plan local d'urbanisme pour avis aux personnes publiques associées puis, après désignation par le tribunal sur sa demande d'un commissaire enquêteur, le soumettre à enquête publique. Ensuite, le maire de la commune devra soumettre à l'approbation du conseil municipal le projet de PLU, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de cette seconde enquête. Pendant ce délai, le document d'urbanisme en cause restera applicable.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 12 février 2020 approuvant le plan local d'urbanisme est annulée en tant seulement qu'elle classe en zone AU les secteurs de Béliçon et des Chemins Blancs.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur le surplus des conclusions de la requête. La commune de Rochefort disposera d'un délai de douze mois à compter de la notification du présent jugement pour approuver à nouveau le plan local d'urbanisme en régularisant les vices rappelés aux points 40 et 41.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties, sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement, sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Rochefort Alert', première dénommée, et à la commune de Rochefort.

Délibéré après l'audience du 16 décembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Lemoine, président,
M. Lacaïle, premier conseiller.
Mme Geismar, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 janvier 2022.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

M. GEISMAR

D. LEMOINE

La greffière,

Signé

G. FAVARD

La République mande et ordonne au préfet de la Charente-Maritime en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme
Pour le greffier en chef,
La greffière

signé

G. FAVARD